# الغرامة التهديدية ضد الإدارة في التشريعين الجزائري والمغربي

أ/ حنان مبرك -جامعة سوق اهراس-
باحثة دكتوراه بجامعة عنابة

## ملخص:

قد شاعت ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة في مواجهتها وعمت في كثير من دول العالم. وقد عنى الباحثون ومنذ زمن بعيد بدراسة هذه المعظلة، وبذلت الكثير من الجهود في الوصول إلى حلول ملائمة، لدرجة دعت المشرع والفقه والقضاء للتصدي لتلك الظاهرة بكل الوسائل القانونية والقضائية، فمن السهل تصور الآثار المدمرة التي يمكن أن يحدثها اتجاه لا يضع في اعتباره أن يكون هناك تنفيذ مؤكد لأحكام القضاء الإداري، فأي قاعدة قانونية أو تنظيم قضائي يفقد سبب وجوده إن لم يكن فعالا، فالقضاء يعني وضع نهاية للنزاع وإلا فإنه يصبح لا شيء.

وقد اختلفت آراء الشراح اختلافا ظاهرا حول تحديد أبعاد هذه المشكلة فمنهم من أبرزها في صورة قاتمة ومتشائمة توحي بفقدان الثقة من الإدارة العامة وتبعث على الاعتقاد بأنها غالبا ما تضيق بالأحكام القضائية الصادرة ضدها وتسعى بسوء نية إلى عدم تنفيذها، وخلافا لذلك ذهب فريق آخر من الشراح إلى القول بأن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها أمر إستثنائي نادرا ما يقع بسوء نية وإنما يرجع إلى الصعوبات المادية والقانونية التي تصادفها الإدارة عن قيامها بالتنفيذ.

ولعلّ الأمر المتفق عليه هو أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية مدنية كانت أم إدارية يعد انتهاكا خطيرا للقوة الملزمة للحكم وتحد صارخ للقضاء ولرقابته وتفويتا لثمرة الحكم على من صدر لصالحه هذا الأمر جعل الحاجة ماسة إلى وضع آليات تكفل تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية منها الغرامة التهديدية التي تعد من أحدث الوسائل التي كرسها المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية لضمان حسن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية طبقا للمواد 980–981 من قانون 09/08 فإنه لكل الجهات القضائية الإدارية المطلوب منها الأمر باتخاذ تدابير تنفيذية معينة صلاحية توجيه أوامر للإدارة بتوقيع الغرامة التهديدية عليها.

وبعد ما سمح المشرع المغربي للقاضي صراحة أن يطبق قواعد المسطرة المدنية على المنازعات الإدارية خصوصا في حالة غياب النص القانوني، أصبح بإمكانه أن يحكم بالغرامة التهديدية على الإدارة في حالة رفضها الامتثال للأحكام الصادرة في مواجهتها، وهذا حتى يعطي القيمة الحقيقية لمبدأ قوة الشيء المقضي به، وقد صدرت في هذا الإطار العديد من الأحكام القضائية تقضي بفرض غرامات تهديدية على الإدارة.

وبالنظر إلى ما تناولناه من ضمانات وآليات تبقى ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء في تفاقم مستمر في انتظار تفعيل حقيقي لهذه الضمانات ونشر ثقافة قضائية لدى المواطنين بكيفية الحصول على حقوقهم بالإضافة إلى ضرورة الإسراع في إخراج مؤسسة قاضي التنفيذ الذي يختص دون غيره في منازعات التنفيذ الموضوعية والوقتية كما يختص بإصدار القرارات والأوامر المتعلقة بالتنفيذ.

**Résume:**

Dans une société démocratique, régie par le principe de l'état de droit, la protection juridictionnelle de lé administré constitue un élément fondamental, la démocratie suppose que l'état connaisse bien le droit comme frontière de la puissance, Pour que l'on puise affirmer que l'état est véritablement lié par le droit encore faut–il que l'administration applique effectivement les décisions des juridictions administrative. Les décisions juridictionnelles ont une force obligatoire et s'impose a toutes les parties privée ou publique cela signifie que l'état et son prolongement, l'administration ne pavent pas échapper a leur exécution. Mais malheureusement. l'inexécution des décisions de justice par l'administration constitue la zone d'ombre de la contention administrative. Car l'administration refuse parfois de se s'omettre aux décisions du juge administratif, alors il faut présenter les différents moyens permettant de la contraindre, Donc quelles sont les voies d'exécution qui peuvent garantir l'effectivité d'un jugement administratif tout en respectant la nature de cette dernière ?

Dans ce contexte l'administré victime, pourra s'orienter vers les moyens traditionnels de contrainte mais aussi bénéficier des nouveaux moyens de pression pouvant être utilisés par le juge administratif . Parmi ces moyens traditionnels, le recours en annulation, qui tend à effacer l'acte contesté, Et d'autre part la possibilité d'engager la responsabilité des agents publics pour violation de la chausse jugée.

En effet en Algérie, des nouvelles garanties on été données aux justiciable afin d'exécuter les décisions de justice rendues par la juridictions administrative, par astreinte, il faut entendre une condamnation pécuniaire accessoire, généralement fixée par jour de retard, que le juge prononce en vue de garantir la bonne exécution de sa décision . Mais aux Maroc il n'existe aucun texte juridique qui exempte l'administration de condamnation d'une astreinte dans le cas de son refus d'exécuter un jugement prononcé a son encontre ayant pour objet d'accomplir une obligation de faire ou celui de contrevenir a une obligation de me pas faire (article 448 du cpc ) .

**مقدمة:**

القضاء فريضة محكمة وسنة متبعة، فأفهم إذا أدلي إليك فإنه لا ينفع تكلم بحق لا نفاذ له آس بين الناس في وجهك وعدلك ومجلسك حتى لا يطمع شريف في حيفك ولا ييأس ضعيف من عدلك"، كانت هذه رسالة عمر بن الخطاب أمير المؤمنين إلى أبي موسى الأشعري، ومنها نستنتج بأن المجتمعات الإنسانية ومنذ غابر العصور تسعى وتطمح إلى إقامة العدل بين الناس، والقضاء هو الوسيلة المثلى لتحقيق ذلك، إذ يعتبر مرتكزا أساسيا للعدالة وحارسا أمينا للحقوق، ولا يقف الأمر عند هذا الحد وإنما هناك من يعتبر أن قوة الدولة تكمن في قوة قضائها، غير أن قوة القضاء تكمن في تنفيذ أحكامه وقراراته.

تعتبر القرارات القضائية من بين أهم السندات التنفيذية لا لشيء إلا لأنها تمثل كلمة القانون في النزاع، وبها تستقر مراكز الخصوم القانونية، ومن هنا يندرج تنفيذها في إطار تنفيذ القانون ومخالفتها تعد مخالفة للقانون، فلا قيمة لمبدأ الشرعية وسيادة القانون ما لم يقترن هذا المبدأ بمبدأ تقديس واحترام الأحكام القضائية وكفالة

تنفيذها إذ الإخلال بهذا المبدأ يصير بمبدأ الشرعية إلى العدم، ولهذا السبب يعتبر خضوع الدولة وإداراتها وسائر الأشخاص العمومية للقضاء وإمكان مقاضاتها أمامه واحترام أحكامه من أهم المبادئ الأساسية لدولة القانون فالقيمة الحقيقية لرقابة القضاء على الإدارة تتجلى بالأساس في موقف هذه الأخيرة إزاء الأحكام التي تصدر في مواجهتها، ومدى احترامها للالتزامات الناشئة عن هذه الأحكام.

وما امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضدها إلا خروجا سافرا عن هذا المبدأ من جهة وامتهانا صارخا لجهاز القضاء من جهة ثانية لاسيما إن كان الامتناع غير مبرر قانونا.

فلئن كان الحكم القضائي هو عنوان الحقيقة فإن تنفيذه يعد بمثابة نقل لتلك الحقيقة من السكون إلى الحركة وتحويلها من الواقع النظري إلى حيز التطبيق العملي، فمما لا شك فيه أن الغاية التي يطمح إليها كل متقاض من استصدار حكم لصالحه هي الوصول به إلى مرحلة تنفيذه وترجمته إلى واقع ملموس ومعنى ذلك أن إخفاق المتقاضي في الوصول إلى هذه النتيجة يجعل أحكام القضاء نوعا من اللغو في غياب وسائل فعالة لتنفيذ أحكامه فلا معنى للمطالبة بالحق إلا إذا أمكن فعلا استيفاؤه.

غير أنه وللأسف كانت ولازالت ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها تستفحل وتتفاقم بشكل كبير حتى ظلّت طلبات التنفيذ جاثمة في رفوف المحاكم والسبب في ذلك يعود لكون الإدارة لا تخضع لطرق التنفيذ العادية، وإنما تنفيذها للقرارات القضائية الصادرة في مواجهتها متوقف على نيتها ورغبتها، إذ نراها في كثير من الأحيان إن لم نقل دائما تتهرب من التزاماتها وتمتنع وتتراخى في تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها.

فهل من سبيل لإجبار الإدارة على التنفيذ؟

إن الإشكالية الحقيقية لا تكمن في آليات إجبار الإدارة عن التنفيذ لأنه لا يمكن لمنصف أن ينكر وجود هذه السبل ولكن الإشكالية تكمن في مدى نجاعة هذه الآليات وقدرتها على القضاء نهائيا على هذه الظاهرة التي لازالت قائمة، قد تخبو أحيانا ولكن أبدا لا تنعدم وقد تغيض حينا ولكن لتختفي.

ومن خلال هذه الدراسة حاولت من زاوية تحليلية نقدية مقارنة رصد مختلف الوسائل والآليات القانونية والقضائية التقليدية والحديثة المتاحة في كل من الجزائر والمغرب للحدّ من ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية الصادرة في مواجهتها مبرزة مدى فعالية ونجاعة كل آلية على أرض الواقع، مركزة على الغرامة التهديدية باعتبارها أحدث وأنجع الوسائل لجبر الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء.

## المبحث الأول: الأساس الدستوري لتنفيذ أحكام القضاء في التشريعين الجزائري والمغربي

لقد كفلت كل دساتير الجمهورية الجزائرية المتعاقبة للأحكام القضائية في المادة الإدارية والعادية على حد سواء حسن التنفيذ طالما أنها تصدر باسم الشعب الجزائري [1]، فلا يمكن بأي حال من الأحوال التطاول عليها من طرف أي جهاز من أجهزة الدولة مركزية كانت أو محلية مرفقيه أو هيئات مستقلة تحت أي ظرف، فتضمنت المادة 171 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976 والمادة 136 من دستور 1989 والمادة 145 من دستور 1996 المعدل سنة 2008 إلزاما واضحا وعاما بتنفيذ أحكام القضاء في كل وقت وفي كل مكان وفي كل الظروف [2]، حرصا على تكريس دولة القانون وحفاظا على هيبة أحكام القضاء، لأنه لا ينفع تكلم بحق لا نفاذ له [3].

وعلى غرار الدساتير الأخرى أضفى الدستور المغربي[4] حماية قانونية على الأحكام القضائية حتى يضمن احترامها وتنفيذها.

إذ جاء في الفصل 124 منه أن الأحكام تصدر وتنفذ باسم الملك وطبقا للقانون، وأضاف الفصل 126 الأحكام النهائية الصادرة عن القضاء ملزمة للجميع، يجب على السلطات العمومية تقديم المساعدة اللازمة أثناء المحاكمة، إذا صدر الأمر إليها بذلك، ويجب عليها المساعدة على تنفيذ الأحكام. ليكتفي المشرع المغربي في القانون 90-41 المنظم للمحاكم الإدارية [5] بالنص في المادة 49 منه على أن التنفيذ يتم بواسطة كتابة ضبط المحكمة الإدارية التي أصدرت الحكم ويمكن للمجلس الأعلى أن يعهد بتنفيذ قراراته إلى محكمة إدارية.

في حين نص في المادة 7 من ذات القانون على أنه تطبق أمام المحاكم الإدارية القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية[6] ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وهذا يقتضي تطبيق القواعد العامة بشأن التنفيذ الجبري للأحكام الواردة في الباب الثالث، الفصل 428 وما يليه من قانون المسطرة المدنية [7]

## المبحث الثاني: وسائل تنفيذ القرارات القضائية الإدارية في مواجهة الإدارة

إن امتثال الإدارة لأحكام القضاء الصادرة في مواجهتها يشكل كما سلف وأن أشرنا أهم الركائز الأساسية التي تؤسس دولة الحق والقانون ومعيارا لمدى ديمقراطيتها، فمبدأ الشرعية الذي مافتئت تتشدق به كل الدول الحديثة والديمقراطية يصبح شعارا أجوفا إذا ما تم هدر أو خرق الأحكام القضائية [8] .

لهذا السبب سعت العديد من الأنظمة من ضمنها الجزائر والمغرب إلى إيجاد آليات ووسائل قانونية تجبر الإدارة عن الامتثال لأحكام القضاء لاسيما بعد التزايد الفاضح والواضح لعدد الأحكام الغير منفذة في الجزائر بالرغم من غياب قنوات رسمية تؤكد ذلك [9]، وكذلك الأمر بالنسبة للمغرب والتي يبلغ فيها عدد الأحكام غير المنفذة منذ إنشاء المحاكم الإدارية إلى غاية سنة 2001: 3169 حكما نفذ منها 712 حكم أي بنسبة 22.47% هي التي تعرف طريقها للتنفيذ أمام 77.53% فهي النسبة التي تمثل الأحكام غير المنفذة [10].

والسؤال المطروح هنا ماهية الوسائل والآليات القانونية التي وفرها كل من المشرع الجزائري والمغربي للمحكوم له حتى يستطيع أن يجبر الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية لإدارية الصادرة في مواجهتها ؟

إن الإجابة عن هذا السؤال تستوجب التعرض للوسائل التقليدية لجبر الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، ثم التطرق للغرامة التهديدية كوسيلة مدنية لضمان تنفيذ أحكام القضاء.

**المطلب الأول: الوسائل التقليدية لجبر الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية الإدارية.**

لم يكن أمام المتضرر من امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية الصادرة ضدها سوى العودة إلى القضاء مجددا لإصدار حكم جديد يقضي بإلغاء قرار الامتناع[11] أو رفع دعوى المسؤولية الإدارية [12] للحصول على تعويض أساسه خطأ الإدارة حال خرقها لقوة الشيء المقضي به.

**الفرع الأول: الطعن لتجاوز السلطة – دعوى الإلغاء –**

إن الطعن بالإلغاء كان يقتصر في البداية على إلغاء القرارات المخالفة لنص تشريعي أو تنظيمي [13]، ولم يقبل الطعن في القرارات المخالفة لتنفيذ الأحكام الإدارية إلا بعد حدوث تطور في مفهوم المخالفة القانونية [14].

وفي هذا الإطار أدرج القضاء الفرنسي مخالفة الإدارة لحجية الشيء المقضي به تحت عيب الشطط في استعمال السلطة [15] وقد حذا حذوه القضاء الإداري الجزائري إذ قبل الطعن في القرارات الإدارية المخالفة لتنفيذ الأحكام المدنية [16] وأعطى لنفسه سلطة فحص مشروعية القرارات التي تصدر معارضة لتنفيذ الأحكام [17] وهذا ما نستشفه من خلال قرارات الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا سابقا [18]، إذ اعتبرت أن عدم تنفيذ الإدارة لقوة الشيء المقضي به، التأخير في التنفيذ، والمماطلة فيه يمنح المحكوم له الحق في رفع دعوى تجاوز السلطة ضد هذا الإنكار للحجية.

ولقد انتهج مجلس الدولة الجزائري نفس المسلك الذي انتهجته الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا إذ اعتبر عدم تنفيذ للقرارات القضائية الإدارية مخالفة للقانون تستوجب إلغاء التصرف الجديد المخالف لهذه الحجية، كما اعتبر أن التأخير في التنفيذ يستوجب هو الأخر إقرار مسؤوليتها والتعويض للمدعى صاحب القرار النهائي (19).

والطعن بالإلغاء في القرارات المخالفة لقوة الشيء المقضي به قد أخضعها الفقه والقضاء لإجراءات الطعن في القرارات الإدارية بوجه عام (20).

أما عن القضاء المغربي فلم يخالف نظيره الجزائري إذ جاء في إحدى القرارات الصادرة عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 13/11/1981 في قضية -Albert Asban– أن امتناع المحافظ عن تسجيل قرار المجلس الأعلى على الرسم العقاري يعد تجاهلا لقرار اكتسب قوة الشيء المقضي به، ويشكل شططا في استعمال السلطة، وخرقا للقوانين الأساسية المسطرة والتنظيم القضائي مما يفتح المجال لتقديم دعوى الإلغاء أمام المجلس الأعلى أو دعوى التعويض أمام المحكمة المختصة "(21).

من الثابت أن وسيلة الإلغاء القضائي لحمل الإدارة على التنفيذ لا تحقق الكثير بالنسبة للمتضرر من امتناع الإدارة عن التنفيذ وذلك لأنه يمكن للإدارة أن تتنكر مرة أخرى للحكم القضائي مما يدفع المتقاضي إلى اللجوء مرات عديدة للقضاء لإلغاء قرار الامتناع لتبقى بذلك الأحكام تدور في حلقة مفرغة، ناهيك كما يتكبده المتقاضي من مصاريف تثقل كاهله دون فائدة.

**الفرع الثاني: دعوى التعويض**

غير بعيد عن نظيره الفرنسي أقر القضاء الإداري الجزائري وسايره القضاء الإداري المغربي حق المتضرر من عدم تنفيذ قرار قضائي صادر لصالحه باللجوء إلى القضاء الكامل لإقرار مسؤولية الإدارة عن ذلك الامتناع، وهذا ما أكدته الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، إذ أقرت مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ الأحكام على أساس الخطأ الجسيم، إذ ذهبت في قرار لها تحت رقم 115284 الصادر بتاريخ 13/04/1997(22) على أنه: "حيث أن رفض الامتثال لمقتضيات قرارات الغرف الإدارية للمجالس والمحكمة العليا الحائزة لقوة الشيء المقتضي فيه، والذي يصدر عن سلطة عمومية يعد من جهة تجاوزا للسلطة ومن جهة أخرى عنصر منتجا لمسؤولية السلطة العمومية وأنه طبقا لمقتضيات المادة 340 من قانون الإجراءات المدنية فإن المستأنف يمكنه رفع دعوى بهدف الحصول على التعويض " وكذلك القرار الصادر عن مجلس الدولة تحت رقم 3750 المؤرخ في 21/12/ 2004 (23)

والذي اعتبر التراخي في تنفيذ الحكم القضائي يشكل خطأ من شأنه إقامة مسؤولية الإدارة.

أما في المغرب فنجد المادة 79 من قانون الالتزامات والعقود تنص على أن الدولة والبلديات مسؤولية عن الأضرار الناتجة مباشرة عن تسيير إدارتها وعن الأخطاء المصلحية لمستخدميها.

فإذا كانت المسؤولية كقاعدة عامة تنعقد على أساس وجود خطأ وضرر وعلاقة سببية بينهما فإن امتناع الإدارة أو تماطلها في تنفيذ الأحكام القضائي الصادر ضدّها دون وجود مبرر مقبول يعتبر خطأ من جانبها، وتحقق مسؤولية الإدارة يتلازم مع الضرر المحقق الوقوع الذي يمس بحق ثابت للمتضرر ماديا ومعنويا، ويجب أن يكون امتناع الإدارة هذا أو تعنتها هو السبب في حدوث الأضرار التي لحقت بالمحكوم له[24].

غير أن الملاحظ في هذا الشأن أن دعوى التعويض لا يمكن أن تشكل ضمانة حقيقية وفعالة تدفع الإدارة إلى التنفيذ لأن الإدارة التي ترفض التنفيذ هي نفسها التي يمكنها رفض منح المحكوم له التعويض عن الضرر الناتج من جراء تصرفها المتعمد والمتمثل في الامتناع عن تنفيذ الحكم الأصلي وبالتالي ستبقى مخالفتها للقانون والمشروعية قائمة ولا سبيل للقاضي لإلزامها. [25]

**الفرع الثالث: التنفيذ المالي عن طريق الخزينة العمومية**

لقد أحاط المشرع الجزائري المال العام بحماية قانونية تتمثل في عدم قابلية الحجز عليه وهذا بمقتضى نص المادة 689 من القانون المدني والمادة 1/4 من القانون المتعلق بالأملاك الوطنية [26] ،وذلك لأنه لا يجوز الحجز على الأموال العامة للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة سواء كان الحجز تحفظيا أو تنفيذيا على اعتبار أن هذا الإجراء يتعارض مع مبدأ تخصيص تلك الأموال للمصلحة العامة، وأن الحجز بهذا الشكل يعطل سير المرافق العامة و يحول دون تنفيذها لوظيفة النفع العام [27] إلا أن المشرع الجزائري وفي مقابل ذلك أصدر القانون 91/02 الصادر بتاريخ 08/01/1991 المحدد للقواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، والذي وضع إجراءات جديدة في تنفيذ أحكام التعريض المتضمنة إدانات مالية، إذ نصت المادة 05 من القانون السالف الذكر على أنه " يمكن أن يحصل على مبلغ الديون لدى الخزينة العمومية وبالشروط المحددة في المواد 06 وما يليها المتقاضون المستفيدون من أحكام القضاء التي تتضمن إدانة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري "، إذ يتعين على المحكوم له تقديم عريضة بنسخة تنفيذية للحكم المراد تنفيذه، بالإضافة إلى كل الوثائق والمستندات التي تثبت أن

إجراءات التنفيذ عن طريق القضاء بقيت دون نتيجة طيلة شهرين ابتداء من تاريخ إيداع الملف لدى القائم بالتنفيذ ( المحضر القضائي ) ويقوم أمين الخزينة بسداد المبلغ المستحق الأداء بموجب الحكم في أجل ثلاثة أشهر [28].

وفي هذا الإطار نلاحظ أن المشرع المغربي لم يمنع صراحة حجز الأموال الخاصة للأشخاص المعنوية، وذلك لأن الأموال الخاصة للشخص العام تتنزل منزلة أموال الشخص العادي مما يجعلها قابلة للحجز عليها، وهذا ما دفع القضاء الإداري المغربي في كثير من أحكام محاكمه الإدارية يقر إمكانية إيقاع الحجوزات التحفظية على العقارات المملوكة ملكية خاصة لأشخاص القانون العام [29]، والحجز من الوسائل التنفيذية الجبرية التي يمكن للجوء إليها من أجل تنفيذ أحكام القضاء في حق الملزمين بها [30].

ولا غرور في أن مثل هذه الحجوزات على أموال المرافق العمومي تؤدي إلى مسارعة المرفق العمومي لتنفيذ الأحكام الحائزة لقوة الشيء المقضي به وأداء التزاماتها المالية تفاديا لبيع المحجوز.

**الفرع الرابع: المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ**

والمسؤولية الشخصية للموظف قد تكون إما مدنية أو جنائية.

**أولا: المسؤولية المدنية للموظف الممتنع عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية**

ويقصد بالمسؤولية المدنية للموظف تحميل الموظف الممتنع عن تنفيذ قرار قضائي مسؤولية جبر الضرر من خلال دفع تعويض مالي للمتضرر من جراء فعل الامتناع من ماله الخاص.

وهذا النوع من المسؤولية يجد أساسا ضمنيا في القانون المغربي في الفصل 80 من قانون الالتزامات والعقود والذي ينص على أن مستخدمي الدولة والبلديات مسئولون شخصيا عن الأضرار الناتجة عن تدليسهم أو عن الأخطاء الجسيمة الواقعة منهم عند أداء وظائفهم [31] وهذا على اعتبار أن الامتناع عن التنفيذ هو نتيجة لهذه الإرادة البشرية التي تستخدمها الإدارة.

غير أنه ومن الناحية العملية يصعب تحديد الموظف المسئول مباشرة عن عدم تنفيذ الحكم القضائي خاصة إذا كان العمل الإداري يتسم بالتداخل والتنوع في المسؤوليات بين الموظفين.

ناهيك على أن هذا الأمر سيصطدم بالاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية فهذه الأخيرة لا يمكن اعتبارها المختصة في تغريم وفرض الجزاء

المادي على الموظف المسئول مسؤولية شخصية وإنما الاختصاص يؤول للقضاء العادي، مما يطرح إشكالا آخر يتمثل في دعوة القضاء العادي للتدخل لضمان تنفيذ أحكام القضاء الإداري.

**ثانيا: المسؤولية الجنائية للموظف الممتنع عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية**

عمد المشرع الجزائري إلى تجريم فعل الامتناع عن تنفيذ القرارات القضائية [32]، إذ نص في المادة 138 مكرر من القانون 01–09 المؤرخ في 06–06–2001 المعــدل والمتمم للأمر رقم 66–156 المتعلق بقانون العقوبات على ما يلي:

" كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي وامتنع أو اعترض أو عرقل عمدا التنفيذ يعاقب بالحبس من 6 أشهر إلى 3 سنوات وبغرامة مالية من 5000 دج إلى 50000 دج ".

كما أنه فرض عقوبات تبعية أخرى على الموظف الممتنع عن تنفيذ حكم قضائي إذ جاء في المادة 139 من قانون العقوبات " يعاقب الجاني فضلا عن ذلك بالحرمان من حق أو أكثر من الحقوق الواردة في المادة 14، وذلك من خمس سنوات على الأقل إلى عشر سنوات على الأكثر، كما يجوز أن يحرم من ممارسة كافة الوظائف أو كافة الخدمات العمومية لمدة عشر سنوات على الأكثر".

وعلى عكس ما هو عليه الحال في الجزائر لا يوجد أي نص قانوني في التشريع المغربي يدين أو يجرم صراحة امتناع الموظف عن تنفيذ قرار قضائي باستثناء نص واحد في الفصل 266 من القانون الجنائي المغربي والذي ورد فيه: " يعاقب بالعقوبات المقررة في الفقرتين الأولى والثانية من الفصل 303 على الأفعال والأقوال والكتابات العلنية التي يقصد منها تحقير المقررات القضائية ويكون من شأنها المساس بسلطة القضاء أو استقلاله ".

والملاحظ هنا وإن كانت الوسيلة الجزائية تعد من أقوى الضمانات في تنفيذ الأحكام القضائية وأكثرها فعالية ونجاعة، إلا أنه كان على المشرع أن يدخل في دائرة التجريم التراخي أو التماطل والإهمال في تنفيذ في الأحكام القضائية.

## المطلب الثاني: الغرامة التهديدية كوسيلة لجبر الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية الإدارية

أمام الانتشار الواسع والخطير لظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية الصادرة في مواجهتها بسبب قصور وعجز الآليات والوسائل السالفة الذكر كان لابد من وضع آليات ذات طابع مالي تمس الذمة المالية للإدارة للضغط عليها من أجل جبرها على تنفيذ الأحكام وذلك من خلال تقنين الغرامة التهديدية.

فما هو مفهوم الغرامة التهديدية ؟.

وما هو موقف كل من القضاء الإداري الجزائري و المغربي منها ؟.

وما هي شروط و إجراءات الحكم بها ؟.

### الفرع الأول : مفهوم الغرام التهديدية

عرف الفقهاء الغرامة التهديدية على أنها مبلغ من المال يلزم القضاء من خلاله المدين بتنفيذ التزامه عينا خلال مدة معينة عن كل يوم أو أسبوع أو شهر أو أي وحدة أخرى من الزمن، إلى أن يقوم بالتنفيذ العيني، أو إلى أن يمتنع نهائيا عن الإخلال بالالتزام [33].

فهي إذن وسيلة إكراه عندما يتعنت المدين ولا يريد أن يقوم بما التزم به من العمل، أو خالف ما التزم به من الامتناع عن العمل، مع أن تدخله لازم وممكن في التنفيذ العيني للالتزام [34].

وهي أيضا مقدار من المال يتم الحكم به على الشخص العمومي الذي يهمل أو يرفض تنفيذ حكم قضائي صادر عن محكمة إدارية عن كل يوم أو شهر تأخير[35].

وعلى كل الغرامة التهديدية لا تحل محل التعويضات [36] عن الأضرار التي تلحق بالمستفيد من الحكم من جراء التأخر في التنفيذ، وعليه فالحكم بها ليس مشروط بتحقق ضرر فعلي للدائن بسبب عدم التنفيذ، كما لا يدخل هذا الضرر ضمن عناصر تقدير الغرامة [37].

### الفرع الثاني: موقف القضاء الإداري الجزائري والمغربي من الغرامة التهديدية

يقتضى القانون 539/80 المؤرخ في 1980/07/16 [38]، المتضمن الغرامات التهديدية المحكوم بها في المادة الإدارية، أعطي للقاضي الإداري الفرنسي الحق في فرض الغرامة التهديدية ضد الإدارة[39]، حيث نص في مادته الثانية بأن لمجلس الدولة الحكم بها ولو تلقائيا في حالة عدم تنفيذ حكم

صادر من القضاء الإداري وذلك في مواجهة الأشخاص الاعتبارية العامة بقصد ضمان تنفيذه، وبموجب القانون 125/95 المؤرخ في 1995/02/08 المتضمن التنظيم القضائي والإجراءات المدنية الجزائية والإدارية الجديدة الذي مددّ الاختصاص للمحاكم الإدارية ومجالس الاستئناف لضمان تنفيذ أحكامه [40].

أما في الجزائر وبعد التضارب الواضح لمواقف الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا [41] حول إمكانية فرض غرامات تهديدية على الإدارة لجبرها على تنفيذ القرارات القضائية الإدارية الصادرة في مواجهتها بين مؤيد ومعارض جاء مجلس الدولة واستقر في بداية الأمر على مبدأ واحد وموقف ثابت مفاده لا يجوز إصدار حكم قضائي ضد الإدارات العمومية يتضمن الإعلان عن غرامة تهديدية تلزم الإدارة بدفعها في حال عدم تنفيذها لأحكام القضاء [42]، وذلك لأن الإدارة هي من يقع عليها تنفيذ الحكم الذي يلزمها وفي حالة رفضها فإنه يتعين الرجوع إلى القاضي لطلب التعويض وهذا بعد استنفاذ طرق التنفيذ القانونية [43].

ونظرا للانتقادات الكثيرة لهذا الموقف [44] لم يبقى الحال على ما هو عليه إذ تدخل المشرع الجزائري ونص في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الصادر في سنة 2008 على أنه يمكن للمتقاضي المطالبة بتوقيع غرامة تهديدية ضد الإدارة في حال امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي ممهور بالصيغة التنفيذية [45]، إذ نصت المادة 980 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي : " يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و 979 أن تأمر بغرامة تهديدية مع تاريخ سريان مفعولها " وفي حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو في حالة التأخير في التنفيذ تقوم الجهة القضائية الإدارية بتصفية الغرامة التهديدية كما يجوز لها تخفيضها أو إلغاؤها عند الضرورة وهذا طبقا لنص المادة 983 من ذات القانون.

بينما في المغرب نجد الفصل 448 من قانون المسطرة المدنية ينص على أنه إذا رفض المنفذ عليه أداء التزام بعمل أو خالف التزاما بالامتناع عن عمل أثبت عون التنفيذ ذلك في محضره، وأخبر الرئيس الذي يحكم بغرامة تهديدية ما لم يكن سبق الحكم بها.

وعلى ضوء هذا الفصل تعد الغرامة التهديدية وسيلة لإلزام المدين بتنفيذ التزاماته [46]، وأداة في يد القاضي العادي يجبر بها الأشخاص الطبيعيين على تنفيذ أحكامه [47] فهي إذن وسيلة تحذيرية وتحكمية لا يقضى بها إلا بناءا على طلب المعني بالأمر أو صاحب الشأن [48].

والملاحظ أنه وبعدما سمح المشرع المغربي للقاضي صراحة أن يطبق قواعد المسطرة المدنية على المنازعات الإدارية خصوصا في حالة غياب النص القانوني، أصبح بإمكانه أن يحكم بالغرامة التهديدية على الإدارة في حالة رفضها الامتثال للأحكام الصادرة في مواجهتها، وهذا حتى يعطي القيمة الحقيقية لمبدأ قوة الشيء المقضي به(49)، وقد صدرت في هذا الإطار العديد من الأحكام القضائية تقضي بفرض غرامات تهديدية على الإدارة(50).

**الفرع الثالث: شروط الحكم بالغرامة التهديدية.**

حتى يحكم القاضي بالغرامة التهديدية لابد من توفر الشروط التالية:

- يجب أن يتطلب تنفيذ الحكم الإداري اتخاذ الإدارة تدبيرا معينا، باتخاذ إجراء أو قرار محدد.
- لابد أن يكون الحكم قابل للتنفيذ، فلا مجال لفرض وتطبيق الغرامة التهديدية إذا كان التنفيذ مستحيلا.
- يجب أن يكون الحكم نهائي وممهور بالصيغة التنفيذية.
- الأمر يستلزم تبليغ الإدارة الممتنعة عن التنفيذ لإعطائها فرصة للتنفيذ.
- لا مناص من إثبات رفض الإدارة تنفيذ الحكم عن طريق المحضر القضائي وذلك بعد انقضاء مدة 3 أشهر.

**خاتمـــة:**

لقد أضحت ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية الصادرة في مواجهتها واقعا مريبا لا يمكن تجاهله، إذ وعلى الرغم من وجاهة الحلول التي أوجدتها مختلف الأنظمة القانونية المقارنة ومن ضمنها الجزائر والمغرب ظلت هذه الظاهرة في تزايد مستمر، ومرد ذلك غياب نصوص قانونية تعطي للقاضي الإداري صلاحيات تمكنه من إجبار الإدارة على التنفيذ، حيث أن المبدأ الذي كان سائدا هو عدم جواز توجيه أوامر للإدارة، فيد القاضي كانت مقيدة لفترة طويلة من الزمن.

غير أنه وأمام محدودية وسائل جبر الإدارة على التنفيذ سعى المشرع الجزائري عل عكس نظيره المغربي إلى إيجاد آليات ووسائل أكثر نجاعة في مواجهة الإدارة من خلال إصداره للقانون رقم 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية إذ وسّع من اختصاصات القاضي الإداري الذي أصبح بإمكانه النطق بالغرامة التهديدية التى تعتبر من بين أهم الوسائل القانونية التي تضمن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية.

وبناء على ما أوردناه في هذه الدراسة نقترح ما يلي:

المبادرة بسن نصوص قانونية تتعلق بتنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضد الإدارة، تبرز إجراءات وآجال التنفيذ بوضوح.

- سن قانون الغرامة التهديدية كما فعل المشرع الفرنسي.
- تقليص المدة المحددة لطلب الغرامة التهديدية من 3 أشهر إلى شهرين كما هو عليه الحال في فرنسا.
- العمل على إصدار قانون للإجراءات الإدارية في المغرب يطبق على المنازعات الإدارية بدلا من الإحالة إلى قواعد المسطرة المدنية كما فعل المشرع الجزائري.
- تشديد عقوبة امتناع الموظف عن تنفيذ قرارات القضاء، وعدم الاقتصار على الامتناع العمدي، وإنما إدراج الإهمال الناتج عن التأخير في تنفيذ أحكام القضاء في دائرة التجريم.
- الإسراع في إخراج مؤسسة قاضي التنفيذ الذي يختص دون غيره في منازعات التنفيذ الموضوعية والوقتية، كما يختص في إصدار القرارات والأوامر المتعلقة بالتنفيذ.

وهذا حتى نعيد للأحكام القضائية هيبتها وقيمتها ونضمن تنفيذها من قبل الإدارة.

## الهوامش:

**أنظر نصوص المواد:** المادة 167 من دستور 1976 / المادة 132 من دستور 1989 / المادة 141 من دستور 1996 المعدل سنة 2008 .

1- تنص المادة 145 من دستور 1996 على ما يلي: "على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم في كل وقت وفي كل مكان وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء"، وقد ظل هذا النص موجود منذ دستور 1976، ولم تتغير صيغته منذ ذلك الحين إلى غاية يومنا هذا.

2- **راشد بن عامر بن عبد الله الغفيلي:** كتاب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب إلى أبي موسى الأشعري في شأن القضاء وفي ضمنه قواعد وتوجيهات للقضاء"، مجلة العدل، العدد الثالث، 1420 هـ، ص110.

3- ظهير شريف رقم 91-11-1 صادر في 27 من شعبان 1432، 29 يوليو 2011 بتنفيذ نص الدستور

4- القانون رقم 41/90 المحدثة بموجبه محاكم إدارية الصادر بتنفيذه الظهير شريف رقم 225- 91-1 بتاريخ 22 من ربيع الأول 1414، (10 سبتمبر 1993)

5- ظهير شريف بمثابة قانون رقم 447 -74-1 بتاريخ 11 رمضان 1394، (28 سبتمبر 1974 ) بالمصادقة على نص قانون المسطرة المدنية، المعدل بالقانون رقم 13-1 بتاريخ 18 جمادى الأولى 1435 (20 مارس 2014).

6- ينص الفصل 4/433 من قانون المسطرة المدنية المغربي على ما يلى : "...تكون الصيغة التنفيذية كما يأتي: وبناءا على ذلك يأمر جلالة الملك جميع الأعوان ويطلب منهم أن ينفذوا الحكم المذكور (أو القرار ) كما يأمر الوكلاء العامين للملك ووكلاء الملك لدا مختلف المحاكم أن يمد يد المعونة لجميع قواد وضباط القوة العمومية وأن يشد أزرهم عندما يطلب منهم ذلك قانونا ....".

7- **الدكتور عصام بنجلون:** " الغرامة التهديدية وتنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 65، 2005، ص 59 .

على عكس ما هو عليه الحال في فرنسا إذ تقدر لجنة التقرير والدراسات لدا مجلس الدولة الفرنسي إحصائيات تخص عدد القضايا المعروضة للمطالبة بتنفيذ القرارات القضائية الإدارية

8- **محمد محجوبي:** "الغرامة التهديدية وتصفيتها على ضوء اجتهادات المحاكم القضائية الإدارية، دار القلم، الرباط ص44.

9- **حسينة شرون :** " أساليب تنفيذ القرارات القضائية الإدارية الصادرة في مواجهة الإدارة "، مجلة المنتدى القانوني، جامعة بسكرة، **عبد الحليم بن مشري**، العدد 03، 2006، ص 48 **الدكتورة بن صاولة شفيقة :** " إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية - دراسة مقارنة -، دار هومة، الجزائر، 2010، ص258 .

10- **إبراهيم أو فائدة :** " تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة – دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 1986، ص 211.

11- **حسين سعد عبد الواحد :** " تنفيذ الأحكام الإدارية "، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص 558-559 .

12- **عائشة سلمان:** " إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 72- 73، 2007، ص 76 .

13- أنظر قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 2 أفريل 1965، قضية زرتيت، قرار غير منشور.

14- أنظر قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادرة بتاريخ 20-01-1979، في قضية بوشحط سحنون وسعيدي مالكي ضدّ وزارة الداخلية، وزارة العدل، ووالى ولاية الجزائر العاصمة، قرار غير منشور.

15- قرار مجلس الدولة الغرفة 3 رقم 2220 الصادر بتاريخ 14/05/2001 .-/- قـرار مجلس الدولة الغرفة 3 رقم 004033 الصادر بتاريخ 15/07/2002/ - قرار مجلس الدول الغرفة 3 رقم 013750 الصادر بتاريخ 21/12/2004، قرار غير منشور.

16- **إبراهيم أو فائدة**، المرجع السابق، ص216 .

17- قرار غير منشور

18- قرار غر منشور

19- قرار غير منشور

20- **الدكتور حسن حبيب:** " إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 59، 2004، ص73.

21- **أمال مشرفي :** " حماية الحقوق والحريات بالتنفيذ القضائي لسلطة الإدارة التقديرية "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 13، 1995، ص49.

22- تنص المادة 689 من الأمر 75/58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم على ما يلي: " لا يجوز التصرف في أموال الدول أو حجزها أو تملكها بالتقادم "

23- **محمد قصري:** "تنفيذ الأحكام الإدارية – الغرامة التهديدية، الحجز، مجلة القصر، العدد 5، 2003، ص59.

24- أنظر نص المادة 9 من القانون 91/02 المحدد للقواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء.

25- أمر قضائي عن رئيس المحكمة الإدارية بوجدة، الملف 04/95 بتاريخ 14/04/1995 .

26- **عائشة سلمان**، المقال السابق، ص 74 .

27- **عائشة سلمان**، المقال السابق، ص 80 .

28- **لمزيد من التفاصيل أنظر:**

**كريم زينب:** " مدى تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة ضدها "، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس، العدد 05، 2009، ص 121-122.

29- **الدكتورة آغا جميلة :** " امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس، العدد 05، 2009، ص 128 .

30- **حسينة شرون عبد الحكيم بن مشري :** " أساليب القرارات القضائية، المقال السابق، ص 86 .

31- **حسني سعد عبد الواحد**، المرجع السابق، ص490 .

32- **أحمد الصايغ :** " الغرامة التهديدية كوسيلة لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية – دراسة نظرية وتطبيقية "، الطبعة الأولى، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، دار النشر المغربية الدار البيضاء، 2004، ص27 .

33- للوقوف أكثر حول تعريفات الغرامة التهديدية أنظر:

34- د/ **عبد الرزاق السنهوري**، " نظرية الالتزام بوجه عام "، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بيروت، 1998، ص807 .

35- **جلال على العدوى:** " أصول أحكام الالتزام والإثبات " ،الإسكندرية منشأة المعارف، 1996، ص81 .

36- **الدكتورة بن صاولة شفيقة**، المرجع السابق، ص 278 .

37- **الدكتور عبد المنعم عبد العظيم جيره** " آثار حكم الإلغاء في القانونين المصري والفرنسي، دراسة مقارنة "، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971، ص 575 .

décret n° 81 501 du 12 Mai 1981 relatif de la loi n° 80-539du 16 / 07 / 1980 ; j.o . 14Mai 1981 .

38- **(38) (39) - مسعود شهوب:** " المبادئ العامة للمنازعات الإدارية " الجزء الأول، الأنظمة القضائية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 116.

39- **الدكتور محمد باهي أبو يونس:** " الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2001، ص 45 .

40-**الموقف المعارض:** أنظر قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 115284 الصادر بتاريخ 13/04/1997 **الموقف المؤيد:** أنظر قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 133944 الصادر بتاريخ 14/05/1995 **الدكتور عمار بوضياف:** " تنفيذ الأحكام القضائية في المادة الإدارية بين الإطار القانوني والاجتهاد القضائي، مجلة العلوم الاجتماعية بين الإطار القانوني والاجتهاد القضائي، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المركز الجامعي تبسة، العدد 2، 2007، ص 16.

41-**ليلى زروقي:** "صلاحيات القاضي الإداري على ضوء التطبيقات القضائية للغرفة الإدارية للمحكمة العليا، نشرة القضاة، الديوان الوطني للأشغال التربوية، العدد 54، 1999، ص187.

42-**لمزيد من التفاصيل أنظر:**

43- **رمضان غناي:** "عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية "مجلة مجلس الدولة، العدد، 2003، ص145.

44-**الدكتور عمار بوضياف:** " دعوى الإلغاء في القانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص224 .

45-**عائشة سلمان،** المقال السابق، ص 72 .

46-**أحمد الصايغ،** المقال السابق، ص 38- 39 .

47-**محمد قصري:** " تنفيذ الأحكام الإدارية – الغرامة التهديدية، الحجز، المقال السابق، ص13 .

48-**عائشة سلمان،** المقال السابق، ص 73 .

49-المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 134 بتاريخ 6 مارس 1997.

50-المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 782 بتاريخ 21 سبتمبر 1999 / المحكمة الإدارية بمكناس ملف رقم 3/98/1 س بتاريخ 3 أفريل 1998 / المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية قرار رقم 235 بتاريخ 11 مارس 1999.